

国土空间规划体系下的控制性详细规划编制方法初探

伍丽娟 刘仁鸿

广西壮族自治区国土测绘院

摘要：控制性详细规划有效性已被规划管理、城乡建设所接受，通过经验总结，基于国土空间规划体系背景编制，应以国土空间全域、全要素的用途管理制度为前提详细规划，从根本上提高人居环境品质、实现城乡精细化管理。因此，在详细阐述国土空间规划体系相关概述后，结合控制性详细规划编制现存问题，从开发与保护并重的规划视角，探寻具体的编制优化对策，希望构建出全域覆盖、具有现代化规划治理功能的区域风貌和空间。

关键词：控制性；国土空间规划；编制方法；详细规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.02.046

引言

为有效推动开展城市开发建设管理工作，必须以控制性详细规划为技术依据，通过有效落实总体规划意图，针对地块建设提出详细的指导要求，以期提高控规的可实施性。但现阶段，由于控规编制阶段存在方案可实施性不强的问题，在土地出让或土地建设工作前期，必须要进行针对性的调整与优化。对此，本文首先从国土空间规划体系启动背景、定位、编制要求等方面为展开控制性详细规划编制提供理论基础；其次，从控制深度与内容、规划衔接性等方面总结控制性详细规划编制现存的问题；最后，聚焦国土空间规划体系，从实施空间规划的弹性控制、提高控制指标的完善程度、提升“规划”与“设计”的统筹合理性、按区域、等级的不同进行精细化控制、做好存量空间与增量空间的协调工作这几个方面提出针对性的方法和建议，以期有效提高控规可实施性。

一、国土空间规划体系相关概述

（一）国土空间规划体系启动背景

现阶段，我国国土空间规划方面存在规划内容冲突、重叠、规划类型相对较多的客观现实，甚至有部分地区在进行空间规划的过程中，明显存在朝令夕改的多种限制性发展问题。对此，为了在新时期发展过程中，谋划全新的国土空间开发保护格局，政府相关职能部门积极展开探索和研究，希望能够尽快走进国土空间规划体系实质性发展阶段。比如：在2019年5月，中共中央国务院针对此项工作颁布了《意见》（即《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》），在该《意见》中，做出了将土地利用规划、主

体功能区规划、城乡规划等相应内容统一整合进国土空间规划体系的规定。2019年5月28日，下发《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（即《通知》），宣示着国土空间规划编制审批与实施管理工作全面启动。在该《通知》中，针对各地区主体功能区规划、城镇体系规划、海洋功能区、土地利用总体规划、城市（镇）总体规划等方面不做新编和报批的要求，并按新要求规定，将当前现存的规划成果纳入同级国土空间规划范畴中。自此以后，我国多个地区和城市开始积极投身至国土空间规划编制工作中。截至目前，绝大多数国土空间规划方案正处在不断编制和完善的过程中，我国至此初步建立了新的国土空间规划体系，无疑彰显着空间发展、空间治理已经开启了新的时代和篇章。

（二）国土空间规划体系定位

国土空间规划地位主要是指，按照空间和时间的基础性要求，安排设定特定区域内部国土空间实施开发和保护措施。其定位设置意义主要体现在以下两个方面：一方面，有助于为其他开发、保护建设活动提供坚实的依据支撑，即新时期的国土空间规划内容，应该从原有关注的开发要点，积极转换为维持开发与保护之间的有机平衡，这强调在国土空间规划体系建设期间，应该注重谋划整体性的开发、保护平衡格局，力求为稀缺资源国土空间配置提供更多的可能性。在此过程中，为满足国家发展战略要求，必须重视结合各类开发保护建设活动空间管制要求，在推动、保障国土空间规划发展建设的同时，刺激空间发展规划方式做出改变，以期有效发挥国土空间开发、保护管控和引领作用的关键时期，全方位、多角度推进国土空间规划体系实现全面深化改革的建设目标。另一方面，在《意见》中明确指出，新时期推进国土空间规划体系的建立，应该重视引进生态文明建设理念、绿色生产和生活建设要求，并始终走高质量发展和建设，以人为本的现代化国家治理发展道路，以期加快实现中华民族伟大复兴中国梦、两个一百年奋斗目标的重要要求。

（三）国土空间规划体系编制要求

目前，根据《意见》指示要求，针对国土空间规划体系提出了建立“五级三类”的规定，其中“五级”主要是设置五级行政层级，即国家级、省级、市级、县级、乡镇级这五级；“三类”主要涉及国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划这三个方面。并且，在这“三类”中，详细规划与相关专项规划需要以国土空间

总体规划为基础依据，通过有效衔接详细规划、协同配合相关专项规划，建立完善的国土空间规划体系。

国土空间规划级别不同，在编制控制性详细规划的过程中，需要明确不同层级的任务与目标。比如：全国层级的国土空间规划目标和任务，应该侧重于凸显战略性特点；省级的国土空间规划目标和任务，应该注重协调与平衡；而市县以及乡镇层级，在进行国土空间规划工作期间，有必要讲求实施效率。对此，构建符合国家发展战略要求的国土空间规划体系框架时，需要遵循自上而下的原则，从协调性、战略性、科学性、可操作性这几个方面进行分析和讨论。

二、国土空间规划体系下的控制性详细规划编制现存问题

（一）机械套用现象时有发生

基于国土空间规划体系，应该注重明确区域规划建设差异，结合《执行详细规划编制导则》探寻最佳的控制性详细规划编制，以此为主要依据，结合城市发展战略规划视角提出明确的规划要求，坚决杜绝发生完全机械套用的情况。比如：在城市发展和建设的过程中，道路断面需要为人步行、小汽车行驶提供服务；而部分化工园区则需要为大货车提供服务。因此，在编制控制性详细规划内容的时候，需要根据多重因素进行考量，保证整体空间规划的美观性、合理性，避免对地下管线布设以及高压线等基础设施产生不利影响。

（二）控制深度和内容不合理

通过分析当前控制性详细规划编制工作内容，存在控制体系、控制指标、控制内容设置趋同的问题，没有根据不同区域和层级国土空间规划实质性要求，分析区域经济、交通区位、规划功能、环境差异等因素的差异性。在规划趋同的大环境中，势必会影响开发活动的针对性和具体性，甚至会加重区域地块控制深度、内容不合理的影

（三）规划间衔接与协调不足

当前规划间衔接与协调不足，主要表现在以下几个方面：控制性详细规划需要结合总体规划的实质要求，针对不同区域等级设置对应的控制指标。但受制于水资源、土地资源、环境容量等内容，虽然针对区域内地块设置了比较全面且详细的控制规则，但与整个城市配套支撑、资源要素之间仍然存在协调性关系不明的问题。最重要的是，专项规划与控制性详细规划存在衔接性不明问题，一定程度上增加了市政工程、道路系统设施脱离规划事宜的概率，不得不反复调整控制性详细规划。

（四）政府管控与市场调节边界不清

地方政府为了加快城市经济发展与建设速度，推动招商项目落地，通常会选择通过频繁调整规划内容，确保地块尽快适应项目。但在此过程中容易出现土地浪费

严重、安保环境措施不当以及公共设施配套部门上的问题。同时，由于地块层面规则指标不仅决定了项目开发经济效益，还是政府进行公共管理的强制性要求，容易存在政府管控与市场调节边界不清的问题，在一定程度上弱化了控制方式的灵活性，影响了指标体系的适应性。

（五）弹性控制和刚性控制不够灵活

刚性控制和弹性引导是控制性详细规划的核心意图，但由于区域间存在一定规划管理方案与实际规划的矛盾性问题，如果区域内调整空间过小，或者控制指标弹性不足，势必会增加规划变动的频繁性，容易影响规划法定严肃性。但如果控制指标缺乏刚性，则会降低土地利用效率、难以有效管控开发强度，不利于规避国土浪费问题。

三、国土空间规划体系下的控制性详细规划编制方法思考

（一）提升“规划”与“设计”的统筹合理性

截至目前，空间规划类型具有多样性的特点，包括了城市总体规划、空间战略规划、主体功能区域规划等具有一定管理性质色彩的规划类型。还涉及城市设计、城市更新等具有较强设计性质色彩的规划类型。基于此，在进行详细规划工作期间，需要明确控规、村庄规划、乡规划应该关注国土空间建设量以及开发用途要求，注重统筹空间布局、土地使用、建设管理和设施等方面内容。而城市设计方面，应该关注空间环境品质的提升，通过设置合理的建筑风格风貌、建筑空间秩序等方面内容，提高居民生活质量。最重要的是，基于国土空间规划体系，建设城乡人居环境品质，必须要注重进行综合性较强的详细规划工作，形成详细规划视角的国土用途管控抓手。

（二）实施空间规划的弹性控制

基于国土空间规划体系，编制控制性详细规划，有必要重点考察区域内部发展复杂性，在保证必要的刚性控制内容基础上，还需受到增加弹性控制和灵活性控制。其中，刚性控制内容方面，主要是指基于国土空间规划指导要求，结合国土空间规划主旨，在实质进行下层规划编制工作期间，不得擅自更改原定指标内容。而弹性规划内容方面，主要包括地块的建筑面积、型体、色彩等城市设计，人口容量等，设置符合空间规划区域内部发展条件和发展规划的控制性详细规划。虽然从本质上讲想要实行精准规划预测具有一定的难度，但可以在可操作性强的基础上留出足够的弹性空间，便于落实动态化的规划开发。首先，结合用地细分程度调整、优化用地规划的灵活性，为土地混合使用创造条件。其次，积极地将局部地块控制上升至系统总体控制层面，即针对空间规划存在的不确定因素，需要结合多种远景

空间发展可能,实施远期控制性弹性管理。再次,在控制性规划编制工作期间,需要正确看待容积率,有助于直接管控城市开发强度的特征,按照空间规划内部行业产业差异性的容积率要求,置换空间内部地块容积率,以此来实现对容积率的弹性控制。最后,在保留空间规划现状、明确项目和规划意向的同时,针对大地块空间开发项目需要提出明确的开发管控要求。

（三）按区域、等级的不同进行精细化控制

以精细化管控为主要控制基础,针对区域、等级不同的国土空间进行规划,需要制定差异化的控制方式,以此来保证规划操作管理的效率,增强控制性规划管理灵活性、适应性。第一,进一步明确区域开发与保护的边界,按照开发时序的规定要求进行分期、分区管理与控制。其次,结合区域内部用地现状,遵循区域内产业导向发展规划部署安排,以主次干路、水系和铁路为界限,划分不同产业功能区。同时,在设置控制指标内容的过程中,可以按照空间规划区域实际状况进行针对性选取,以此来提高空间规划分级、分区控制成效。而针对控制功能层级设置,应总体性安排空间内部土地使用规划,按照相关规定要求,保证空间规划内部环境容量,继而严格控制空间规划内容种类与规模,从根本上提高国土空间规划布局的可操作性。

（四）提高控制指标的完善程度

为从根本上实现开发建设目标,必须要构建完整的指标控制体系,结合国土空间规划体系管制范围,有针对性地优化区域内部控制指标体系。首先,增加防护控制指标。为了避免对人民生命财产造成不利影响,为了减少环境污染事件,国土空间规划强调安全环保的重要意义,强调以人民为中心增加防护控制指标。因此,在进行控制性详细规划编制工作期间,应该针对现有区域项目环境影响以及安全风险进行评估,通过全方位分析数据安全性,保证空间优化布局的合理,避免发生多米诺效应。同时,还需要划定土地安全控制线,设置合理的安全防护距离和宽度,力求降低安全风险。另外,要想从根本上实行强制性防控,应根据空间划定范围规定,在控制指标体系中加入内部污染物排放强度和总量指标,以此来保证空间规划区域内内部生态环境质量。

（五）做好存量空间与增量空间的协调工作

首先,基于问题现实,制定明确的发展目标。即在此过程中坚持以问题为导向,全方位分析区域发展现状,并建立在经济基础与可操作基础进行针对性地解决与治理,同时,有必要坚定保护生态的底线思维,在保护生态环境的过程中,减少对环境的破坏。

其次,因地制宜,合理划定、控制分区,即叠加分析经济效益、空间利用率、环境友好程度这三个维度,

基于产业发展规划建设目标、工业用地划分合理性、企业生命周期等多个方面实现校核,进一步判断区域内部存量行业用地整体效益。

最后,实施差异化管控。针对区域内重点发展区、现状提升区、现状保留区,要结合划定标准和要求,提出针对性的导控措施。比如:控制重点发展区的时候,需要遵循国家空间规划高质量发展和建设要求进行管控;而对于现状保留区,需要保证其控制指标与原控制要求之间的一致性,并通过植入生态要素、合理增设道路之路等方面指标实现细化掌控。此外,针对需要进行存量提升改造工作的土地,可以选择从政府回收土地、企业自主改造建设进行探索。其中,针对政府回收出让土地,应将其看作是重点发展区,建立有利的开发弹性空间;针对企业自助改造建设土地,则需要结合用地性质、容积率等控制内容,给予其适度的弹性控制和弹性空间。

结语

综上所述,本文以国土空间规划体系为研究基础,针对其控制性详细规划编制方法进行分析和讨论,综合考虑区域内发展特殊性以及其他多种要素特点,从以人文本、节约资源、绿色环保等可持续发展理念层面入手,积极进行调整与优化工作,力求加大力度完善控制指标体系,通过维持开发与保护之间的平衡关系,有效解决现阶段控制性详细规划编制工作现存问题,尽快实现精细化国土空间规划管控,从而最大限度满足国土空间规划体系的新要求。

参考文献

- [1]蔡玉梅;高延利;张建平.按层级规划分区域细化——国外空间规划体系概览[J].资源导刊,2018,(10):52-53.
- [2]景正旭.意向实施主体参与控制性详细规划编制的实践——以上海浦东新区耀华区域控规编制项目为例[J].住宅科技,2022,42(05):25-28.
- [3]汪坚强.溯本逐源:控制性详细规划基本问题探讨——转型期控规改革的前提性思考[J].城市规划学刊,2012,(06):58-65.
- [4]贾琳;于秀丽;吴袖语.国土空间规划体系下化工园区控制性详细规划编制思考与建议[J].化学工业,2021,(02):69-77.
- [5]赵民;程遥;潘海霞.论“城镇开发边界”的概念与运作策略——国土空间规划体系下的再探讨[J].城市规划,2019,43(11):31-36.
- [6]杨磊;徐银凤;盛艺翔.国土空间规划体系下的风貌专项规划探索——以大连金普新区风貌专项规划为例[J].规划师,2021,37(19):41-47.